



Kompass 2020

Alemania en el contexto de las relaciones internacionales
Metas, instrumentos, perspectivas



América Latina

**Mucha democracia, poco estado
y escaso progreso social**

Wolf Grabendorff



Kompass 2020

Alemania en el contexto de las relaciones internacionales
Metas, instrumentos, perspectivas

Mediante el proyecto „Kompass 2020“ la Friedrich-Ebert-Stiftung pretende aportar al debate sobre las metas, la función y las estrategias de Alemania en el contexto de las relaciones internacionales. Este proyecto, a saber “Kompass 2020”, flanqueará con eventos de diversas índoles y un gran número de publicaciones este año 2007, en el cual Alemania, debido a que preside tanto el Consejo de la Unión Europea como el G8, juega un papel especialmente destacado. Serán aproximadamente 30 los artículos en los cuales se abordarán los temas y las regiones más importantes de las relaciones exteriores alemanas. La estructura de estos artículos es idéntica: informan, como primera cosa, sobre los últimos desarrollos, los desafíos más importantes y los actores centrales de los distintos escenarios políticos y las diferentes regiones. En un segundo capítulo se analiza la función, las estrategias y la percepción que caracterizaron la política alemana y/o europea hasta la fecha. Luego, en un capítulo titulado “Escenarios”, se esbozan escenarios alternativos y perfectamente plausibles, que ilustran los desarrollos que podrían experimentar determinados campos políticos o bien ciertas regiones en los próximos 15 años. Finalmente, en el último capítulo se formulan posibles alternativas para la política alemana y europea.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Departamento de Política de Desarrollo
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

América Latina

Mucha democracia, poco estado y escaso progreso social

Wolf Grabendorff



Abstract	2
I. Contexto de partida: "Una región en desintegración"	3
I.1 La democracia necesita más Estado de Derecho y Social	6
II. La política de Alemania: "En vez de las tradicionalmente buenas: menos relaciones"	7
II.1 Recetas para tratar "parientes lejanos"	8
III. Escenarios: "¿Aislamiento o integración?"	9
III.1 El "extremo occidente" como perdedor de la globalización	9
III.2 El sur integrado como socio en un mundo multilateral	11
IV. Márgenes de actuación para la política alemana: "Un socio parcial"	13
IV.1 Definir los intereses alemanes	14
IV.2 Armonizar la política europea	14
IV.3 Aceptar la diversidad latinoamericana	14
IV.4 Defender la democracia del estado derecho.....	15
IV.5 Disminuir las desigualdades sociales.....	15
IV.6 Promover la integración regional	16
IV.7 Exigir responsabilidad global.....	16

Abstract

A pesar del sólido crecimiento económico y de sistemas democráticos relativamente estables, los Estados latinoamericanos enfrentan crecientes problemas sociales: Crece la brecha entre pobres y ricos en tanto que la capacidad del Estado para influenciar los cambios sociales disminuye. Tanto los procesos democráticos como aquellos relacionados con el estado de derecho son objeto de crecientes restricciones y omisiones. A la vez, la garantía de la seguridad pública y la reducción de la inequidad social han pasado a ser los problemas más apremiantes - si bien también generalmente ignorados. En materia de política exterior, la región más que en un proceso de integración se encuentra inmersa en uno de fragmentación: un proceso en el cual los intereses divergentes de los países son como nunca antes motivo de tensiones intrarregionales.

Alemania y la Unión Europea (UE) están desapareciendo del foco de atención de los países latinoamericanos. Éstos, y especialmente los países del extremo norte de América Latina, se orientan de manera creciente hacia los Estados Unidos. En el extremo opuesto, en Sudamérica, debido al sinnúmero de controversias sólo muy lentamente se está cristalizando un nuevo subsistema regional.

Un escenario negativo podría redundar en un mayor aislamiento de América Latina a nivel mundial, lo que a su vez conllevaría una menor cooperación regional y escasa orientación multilateral. En el año 2020 los países latinoamericanos, salvo Brasil que tiene la capacidad para insertarse en el sistema internacional como un *global player*, podrían encontrarse entre los perdedores de la globalización. Como consecuencia de la escasa flexibilidad y poca disposición a emprender reformas que manifiestan las élites, en la mayoría de los países se observa una profunda polarización social y económica con los consecuentes efectos migratorios.

Sin embargo, si tuviese lugar una aproximación de las finalidades políticas y económicas tan divergentes hasta la fecha y si las reformas sociales fuesen implementadas, en el 2020 América Latina podría presentarse como un actor emergente y ofrecerse como un atractivo e interesante socio para emprender cooperaciones dentro del sistema internacional. Su potencial en cuanto a biodiversidad y los fundamentos en materia de energía renovable podrían ser desarrollados y aprovechados conjuntamente con la UE.

El desarrollo de América Latina así como la cooperación con Alemania y la UE dependen en gran medida de la capacidad y voluntad de los gobiernos de la región para abordar reformas tendientes a impulsar el desarrollo social y democrático así como superar las variadas y profundas tensiones intrarregionales. Aún si las actividades económicas entre América Latina y Europa no aumentarán significativamente en los próximos años, se deberían expandir las relaciones muy en especial con miras a una inserción multilateral de la región o al menos de determinados países. Al respecto, dentro de la UE es Alemania el país que podría asumir un papel piloto. Sin embargo, tanto Alemania como la UE deben aceptar los modelos de desarrollo propiamente latinoamericanos pero a la vez exigir con un énfasis mayor a lo que ha sido el caso hasta la fecha que se respeten los procesos democráticos, se consoliden las bases de un estado de derecho y se lleven adelante las reformas sociales.

I. Contexto de partida: “Una región en desintegración”

En sentido político y económico, América Latina ya no puede considerarse una unidad regional conceptual y en su configuración. Desde el fin de la Guerra Fría, sus 5 subregiones (México, Centroamérica, el Caribe, los Países Andinos y el Cono Sur) se han dividido, sobre todo en lo que concierne a la política económica y de seguridad, en dos grupos claramente distinguibles, cuya frontera geopolítica está representada por el Canal de Panamá. Centroamérica y el Caribe están vinculados a través de unas interdependencias variadas y complejas a una “Comunidad de América del Norte” que está desarrollándose lentamente, mientras que en América del Sur, bajo el liderazgo aún no consolidado de Brasil, comienza a desarrollarse un nuevo subsistema regional cuya agenda política y económica de desarrollo sigue siendo muy contestada entre los distintos países que lo integran. A pesar del aumento de tensiones sociales e intraregionales, no ha surgido ninguna forma de extremismo motivado político o religioso y la región aún permanece libre de armas de destrucción masiva. La homogeneidad cultural y político formal – democrática – de la región no garantiza su cooperación puertas adentro, ni tampoco una aparición siquiera cercanamente conjunta puertas afuera. Brasil y México, las dos potencias que asumían tradicionalmente el liderazgo en la región, se limitaron principalmente a los modelos de cooperación subregionales – como el Mercosur y el Plan Puebla-Panamá –, dejando a criterio de las potencias medianas, Chile y Venezuela, el impulsar iniciativas político regionales propias. Sin embargo, la integración de México en América del Norte convierte a Brasil en la única potencia regional de América Latina.

Debido a las crisis financieras y de endeudamiento, a partir del final de la Guerra Fría y, sobre todo, a partir del cambio de prioridades que se produjo en la política exterior de los EE.UU. después de los hechos del 11 de septiembre del 2001, América Latina ha tenido que asumir, a causa de este cambio en las condiciones externas, una pérdida considerable de peso en el sistema internacional. Esta pérdida influye negativamente en su posición para competir en la economía mundial, a pesar del crecimiento económico sostenido que viene experimentando gracias a la demanda de materias primas, ya que la participación de la región en el comercio mundial, en las inversiones totales y, sobre todo, en los gastos de investigación y desarrollo, continúa en descenso. Así, mientras que la participación de Asia en las exportaciones mundiales aumentó a más del doble entre 1953 y 2005 (pasando del 13,4% al 27,4%), la de América Latina prácticamente se redujo a la mitad (del 11,1% al 5,6%)¹. En lo referente a la política exterior, estos cambios externos llevaron a una heterogeneidad y a una desintegración inusuales en la región, de las que ni siquiera se salvaron aquellos procesos de integración subregionales que se consideraban relativamente estables, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y el Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Nunca antes en la historia reciente de América Latina existió tal cantidad de tensiones bilaterales, incluso entre países con orientaciones ideológicas similares. Esto no solo dificulta la cooperación intraregional y pone en peligro la continuidad del desarrollo de los mecanismos de integración existentes, sino que además vuelve a América Latina, o bien a sus países más importantes, hasta cierto punto, impredecibles como socios en lo que respecta a la política internacional. Además del intercambio comercial con los Estados Unidos, sobre todo las relaciones económicas sur-sur se han vuelto un factor de integración decisivo, tanto dentro de la región como en el proceso mundial de globalización. Prueba de ello es, no solamente el vertiginoso aumento de la importancia de China

¹ OMC: Estadísticas del Comercio Internacional, 2006, II Tendencias a largo plazo (www.wto.org).

para el desarrollo económico de América Latina², sino también la dinámica del proceso de cooperación del IBSA, el grupo conformado por India, Brasil y Sudáfrica, y, sobre todo, la importancia del G-20 convocado por Brasil en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los 25 años de democratización y globalización han modernizado la región en múltiples aspectos en lo político y en lo económico, pero en comparación con otras regiones del mundo contribuyeron en muy poco a su desarrollo macroeconómico. Prueba fehaciente de ello son los movimientos migratorios de millones de personas, sobre todo hacia los Estados Unidos, aunque también cada vez más hacia la Unión Europea (UE), y la importancia económica de las “remesas” de los latinoamericanos que esos movimientos han posibilitado, cuya dimensión anual sobrepasa entretanto no solo la totalidad de la cooperación al desarrollo en la región, sino que probablemente también alcanzará muy pronto a las inversiones extranjeras.

La distribución del ingreso ha empeorado en forma generalizada y, en este aspecto, América Latina es estigmatizada en el ámbito internacional como la región más injusta de todo el mundo, donde casi no se advierten cambios en lo que respecta a la disparidad de la distribución del ingreso, a pesar de que las tasas de crecimiento han mejorado notablemente durante los últimos años³, ya que el 10% de la población continúa quedándose con más del 48% del Producto Bruto Social regional⁴. La democratización y la globalización contribuyeron de manera diversa, pero absolutamente complementaria, a que una gran mayoría de latinoamericanos tomara más conciencia de las asimetrías nacionales y regionales de poder y de bienestar. Si de sus casi 550 millones de habitantes hay más de 200 millones (39,8%) que viven por debajo del límite de pobreza y de estos casi 80 millones (15,4%) que pasan hambre⁵, la democracia, que en la mayoría de esos países está absolutamente afianzada en sus criterios mínimos, queda expuesta a una sobrecarga excesiva, sobre todo teniendo en cuenta que, con la tasa actual de reducción de la pobreza (de alrededor del 1% anual), se necesitarían más de tres generaciones para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas.

La decepción y la irritación por la escasa responsabilidad social de gran parte de las elites nacionales se ha manifestado en un cambio radical del comportamiento electoral, que ha consagrado o reafirmado en el poder tanto a gobiernos conservadores (Colombia, México y casi toda Centroamérica), como socialdemócratas (Brasil, Chile, Perú, Uruguay) o incluso populistas de izquierda (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela), pero que, más allá de eso, en algunos países ha llegado a arrojar resultados electorales antisistémicos. Por eso, la democratización – al igual que la globalización – ha llevado a distintos países de la región a sufrir marcadas complicaciones en la gobernabilidad. A los partidos ya establecidos les resulta cada vez más difícil presentar un modelo de gobernabilidad capaz de generar consenso para estas sociedades tan polarizadas, sobre todo teniendo en cuenta que ni siquiera existe un consenso básico en cuanto a los instrumentos necesarios para preservar la estabilidad económica – a la que contribuyó, sin lugar a dudas, la política neoliberal llevada adelante por el “Consenso de Washington” en la mayoría de los países de la región. La toma de conciencia política por parte de los pueblos indígenas

2] León-Manríquez, José Luis: China – América Latina: una relación económica diferenciada, en: Nueva Sociedad 203, Junio 2006, pp.28-48, sobre este punto: p. 47, y IDB: The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean, 2004, Washington D.C.

3] CEPAL: ECLAC Notes: In 2006, economic growth in Latin America and the Caribbean exceeded 5%, N° 50, January 2007, Santiago de Chile, p. 11.

4] Martínez, Mariana: América Latina: balance 2006, BBC Mundo, 25.12.2006

5] CEPAL: Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2007 p. 52.

– y las formas de protesta y de participación⁶ que se desarrollan a partir de ello – vuelve cada vez más necesaria la adaptación de los sistemas políticos tradicionales a los diversos conceptos de valores sociales. Esta ha conducido a un cambio de elite en algunos países y permite preverlo en otros.

Puesto que casi todas las sociedades latinoamericanas son sociedades en transformación, que en su gran mayoría aún no han concluido su proceso de constituirse en Estado o nación, sus inestabilidades políticas, económicas y también sociales que existen en la actualidad y sus efectos internacionales como consecuencia de una paralela y acelerada globalización, constituyen una expresión de normalidad histórica. Los sistemas políticos de la región se caracterizan por tener presidentes fuertes y unas estructuras de clientelismo en las que los partidos generalmente se limitan a la construcción de mayorías y no se destacan especialmente por su trabajo parlamentario. Gracias a que se ha mejorado sustancialmente en la defensa de los derechos humanos y a unos gastos armamentistas del 1,4% del PIB⁷ regional, internacionalmente relativamente bajos, el potencial de violencia de estado en la región – salvo en contados casos (Chile, Colombia, Venezuela) – no brinda motivos de preocupación en el plano internacional. Con todo, América Latina sigue siendo una región con índices de homicidios extremadamente altos en lo referente a la violencia privada e intraestatal. No solo Colombia, sino también México y Centroamérica constituyen ejemplos escandalosos de ello.

El debilitamiento del estado en América Latina, provocado sobre todo por la liberalización y la modernización de la economía, condujo a la privatización de deberes fundamentales del estado, incluso de la seguridad pública, lo cual en algunos países restringió notoriamente los deberes sociales del estado, tendentes a fomentar la estabilidad⁸. Esto contribuyó, en no poca medida, a que la delincuencia común y el crimen organizado – principalmente el tráfico de drogas – aumentaran en la región hasta alcanzar dimensiones casi inimaginables, convirtiéndose así en un factor central para la ingobernabilidad cada vez mayor en determinadas ciudades y regiones. La falta de confianza en las fuerzas de orden público y la tendencia cada vez mayor a considerar que los actores privados garantizan con más eficiencia la seguridad, constituyen un signo claro de la pérdida, cada vez mayor, de las posibilidades de influencia del estado. Es por ello que una de las características del desarrollo político en la región sea la demanda de un estado fuerte, en relación con lo cual está discutiéndose una nueva asignación de tareas entre las Fuerzas Armadas y la Policía para mejorar la seguridad pública, aunque, desde el punto de vista político, esta nueva asignación se considera casi inviable en unos países ya de por sí marcados por sus experiencias históricas con las dictaduras militares (por ejemplo, Argentina y Uruguay).

Sin embargo, el estado no solo se requiere para paliar la criminalidad, la corrupción y la violencia, sino que además es necesario para integrar a las minorías, y a veces también a la mayoría de la población, a la economía y a la sociedad, así como para mejorar la igualdad de oportunidades en lo referente a la educación y la salud, el sistema de pensiones y la satisfacción de las necesidades básicas. No obstante, aún cuando las tasas de crecimiento siguen siendo todavía coyunturalmente buenas, esto parece muy poco factible en el mediano plazo para la mayoría de los países de la región, si no hay un fuerte proceso de redistribución de la riqueza – máxime teniendo en cuenta la existencia de intereses nacionales y extranjeros afianzados que probablemente se resistan a una redistribución

6] Stavengahen, Rodolfo: The Return of the Native: The Indigenous Challenge in Latin America, Occasional Papers N° 27, 2002, Institute of Latin American Studies, University of London.

7] Malamud, Carlos/García Encina, Carlota: ¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?, N° 31/2006, Real Instituto Elcano, Madrid.

8] Bodemer, Klaus: Lateinamerika und die Karibik. Gedanken zu ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa, en: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK), Hamburg, pp. 149-198, p. 152.

semejante—, y por eso difícilmente pueda contarse en el corto plazo con una “satisfacción” de estas expectativas de los sectores desfavorecidos de la población. En América Latina se hace cada vez más evidente la división de modelos entre el “neoliberalismo” y el “neodesarrollismo”. Este último, apelando a distintas formas de inversión estatal, intenta cubrir aquellas necesidades básicas de la población que con los mecanismos del mercado no pueden llegar a satisfacerse, y a estimular la economía mediante impulsos estatales. Esta división expresa la búsqueda de un modelo de desarrollo que permita a las distintas democracias salir de su crisis de legitimidad y generar mayor estabilidad social y política.

Una inestabilidad cada vez mayor en América Latina marca tanto los debates en torno a los modelos de desarrollo revisados – que, por cierto, siguen ignorando por completo cuestiones como el cambio climático y demográfico –, como la discusión acerca de las funciones necesarias de un estado fuerte que esté en condiciones de regular el mercado y de conciliar los intereses sociales. El potencial de conflicto que se advierte en este punto se acentúa en forma considerable con el papel de la política energética dentro de cada país y entre los países de la región y sus socios internacionales. Por eso, los actores regionales también están bajo el foco internacional en tanto productores (Bolivia, Ecuador, Perú, México, Venezuela) o consumidores de energía (Argentina, Brasil, Chile). La relación de estos países entre sí y con los Estados Unidos será un factor determinante a la hora de definir el panorama político en la región el prestigio internacional y la predictibilidad de América Latina en lo referente a su política exterior.

I.1 La democracia necesita más Estado de Derecho y Social

En vista de esta situación, América Latina se enfrenta a una serie de desafíos cruciales que no solo tienen que ver con la viabilidad de sus modelos de desarrollo, sino también con la gobernabilidad en los distintos países y con la presencia de la región en un mundo caracterizado por la creciente globalización. Por eso, es necesario utilizar las actuales ganancias de crecimiento para crear nuevos puestos de trabajo e invertir a futuro – sobre todo para mejorar y ampliar la educación y la investigación—⁹ y para dar cuenta de los efectos del cambio climático, implementando una política de cara al futuro que permita disponer de aire limpio, agua suficiente, alimentos sanos y energías renovables. Dado que es probable que esto no se logre exclusivamente con medios regulados por el mercado, es necesario agrandar el mercado interno nacional o, mejor aun, el regional, redistribuyendo los ingresos en forma selectiva – sobre todo mediante sistemas impositivos más efectivos – para generar, de ese modo, un nuevo impulso de crecimiento que fortalezca la confianza en el estado de los sectores de la población hasta el momento desfavorecidos. Otro desafío crucial consiste en combatir la criminalidad desde sus raíces realizando inversiones sociales y, al mismo tiempo, reformando y mejorando la policía y la justicia, de manera que el estado de derecho pueda anclarse en todas las áreas de la sociedad. Este desafío vale principalmente para todos los aspectos relacionados con la economía de las drogas, que solo podrá paliarse con una cooperación más activa entre los países de producción y de tránsito y un compromiso mayor de los países consumidores. En cuanto a la política exterior, es necesario sobre todo disminuir las tensiones intraregionales mediante un comportamiento de cooperación política y económica, construir una estructura de seguridad regional y lograr dar pasos prácticos de integración, mejorando la infraestructura regional y eliminando las barreras comerciales y migratorias.

9] Haldewang, Christian: Lateinamerikas gefährlicher Aufschwung, en: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, pp. 225-235, p. 230.

II. La política de Alemania: “En vez de las tradicionalmente buenas: menos relaciones”

Alemania goza de un reconocimiento generalizado en la región como potencia civil y motor de la integración europea, aunque solo un cuarto de los latinoamericanos sabe que este país pertenece a la UE¹⁰. Su prestigio como país donante en la cooperación al desarrollo, representante de la economía social de mercado y promotor del estado de derecho y la protección del medio ambiente también es indiscutible. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y la reunificación, el peso de Alemania Federal dentro de la región disminuyó considerablemente. El continuo traspaso a la UE de los intereses de política exterior no cruciales y la reestructuración generalizada de las políticas industriales y comerciales acarreada por la globalización, contribuyeron a que así fuera. La alusión a las relaciones tradicionalmente buenas se ha vuelto una fórmula vacía, y la importancia política y/o económica de los inmigrantes alemanes como punto de referencia ya es asunto del pasado. Por cierto, esto no vale solo para Alemania, sino para la UE en su conjunto, cuya influencia en América Latina ha ido en franca disminución, con la excepción de España; frente a las relaciones tradicionales con los Estados Unidos y las más recientes con Asia¹¹. Contribuyó a ello sobre todo la migración incesante de millones de latinoamericanos provenientes de los países del norte de la región hacia los Estados Unidos, que – junto con los efectos de la formación de elites latinoamericanas en ese país – marca en la actualidad el acento cultural y económico en la región.

Las relaciones económicas entre Alemania y América Latina fueron en parte también víctimas de los cambios económicos mundiales. Mientras que entre 1960 y 1990 las empresas alemanas, sobre todo en el ramo de las industrias automotriz y química, tuvieron una participación central en la industrialización de la región (Argentina, Brasil y México), a partir de la reunificación y del ascenso de Asia las inversiones alemanas no solamente disminuyeron, sino que incluso hubo numerosos establecimientos industriales que fueron cerrados o bien reducidos. El protagonismo económico ha sido asumido desde hace tiempo por España, sobre todo en el área de servicios, que creció enormemente durante los últimos años.

En el contexto de las relaciones comerciales de Alemania, América Latina en su conjunto no llega a representar el 2% de las exportaciones, lo cual la ubica incluso por detrás de Suiza, y, aún a pesar de las relaciones energéticas tan críticas, la región prácticamente carece de importancia para Alemania. En el caso de las inversiones privadas en el extranjero, Alemania se sitúa en el tercer puesto, detrás de Estados Unidos y España, con alrededor de 60 mil millones de dólares de capitales de inversión – incluyendo las reinversiones y las inversiones provenientes de los paraísos fiscales¹².

Como nación comercial y cultural – en sentido estricto–, Alemania tiene cada vez menos presencia en la región. En cambio, las relaciones de la sociedad civil han experimentado un desarrollo cada vez más fuerte. En el caso de los partidos, los sindicatos, las iglesias, las universidades y las ONGs, las relaciones con Alemania no solo son estrechas, sino que además gozan de buena reputación. Esto vale también – en los países donde aún subsiste – para la cooperación alemana al desarrollo, que ocupa el puesto n° 4 en América Latina con alrededor del 7% de las prestaciones directas totales en la región. Es por eso, entre otras cosas, que Alemania se percibe en la región sobre todo como potencia civil,

10] Lagos, Marta: América Latina & Unión Europea: Percepción Ciudadana, Latinobarómetro 2004, Focus Eurolatino, Santiago de Chile, 2004, pp. 24-25, (Excepciones positivas: Chile, México y Uruguay).

11] Faust, Jörg: Strategische Interessen deutscher Außenpolitik in der Zusammenarbeit mit Lateinamerika – Ein Kommentar, in: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, pp. 95-104, p. 103

12] Rößler, Peter: Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika und der Karibik, in: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, pp. 199-224, pp. 208-209

de modo que incluso ante las reformas militares en ciernes en algunos países, el modelo alemán de relaciones civiles-militares se menciona una y otra vez como ejemplo digno de imitar.

Dado que la región no representa para Alemania un riesgo de seguridad ni promete un milagro económico, y que tampoco se advierte allí una explosión demográfica, los intereses de Alemania en América Latina coinciden totalmente con el perfil general de su política exterior. Así, todos sus esfuerzos se concentran en reducir conflictos, tanto dentro de las sociedades de transformación como también entre las mismas, en fomentar la estabilidad política mediante el apoyo a las instituciones democráticas y el pluralismo social mediante el apoyo al trabajo de los partidos, los sindicatos, las iglesias y la sociedad civil y sus vínculos hacia Alemania. También predomina el tradicional – aunque hasta ahora poco exitoso -- compromiso de Alemania para lograr introducir la economía social de mercado y fortalecer la integración regional. Solo se advierten intereses específicamente alemanes en América Latina en ciertos sectores de la cooperación cultural, por ejemplo en el caso del mantenimiento de las escuelas alemanas y en la cooperación científico-técnica – por ejemplo, en el desarrollo de energías renovables y aprovechamiento de la biodiversidad regional.

Europa en su conjunto no tiene una posición muy buena en la región, sobre todo por su política agraria y comercial. Además, siguiendo el modelo norteamericano, los países latinoamericanos prefieren cultivar más bien sus relaciones bilaterales. En este caso el orden europeo es, entretanto, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y, sólo después, – con algunas variantes nacionales– viene Alemania. Para la República Federal no valió la pena presentar los intereses alemanes como intereses de la UE y viceversa, y esto tampoco resulta muy creíble en la región, sobre todo considerando que la presencia europea conjunta suele percibirse en la región más como una carga que como un alivio. Precisamente debido a la escasa predisposición que tienen los latinoamericanos a respetar sus propios acuerdos de integración y a su tendencia a priorizar siempre los intereses nacionales¹³, tampoco les resulta creíble que los europeos puedan tener un interés conjunto en el desarrollo de la región. La tan mentada “alianza estratégica” con la UE es cada vez menos palpable en la región –a lo cual contribuye en no poca medida la falta de resultados visibles – , con excepción de la declaración conjunta en favor del multilateralismo, que puede advertirse sobre todo en la colaboración más estrecha en la ONU y en la creciente predisposición a trabajar en forma conjunta en cuestiones internacionales relacionadas con el medioambiente (el protocolo de Kyoto y el comercio de emisiones), así como también para preparar y ejecutar las misiones de paz de la ONU.

II.1 Recetas para tratar “parientes lejanos”

Es necesario tener en cuenta la naturaleza diferente de la cultura política y de las perspectivas de desarrollo dentro de la región y las distintas condiciones en el contexto del sistema internacional, en lugar de vender la propia concepción de modelo o las experiencias históricas como “*best practice*”.

En vista del cambio político introducido de manera democrática y de las modificaciones de la política económica y social que este cambio ocasionalmente implica, es necesario apostar por una cooperación a largo plazo y proteger principalmente los procesos democráticos – también frente a las aspiraciones del “Socialismo del Siglo XXI” (Ecuador, Venezuela) – y no necesariamente los intereses de grupos específicos de la sociedad o de empresas. Es urgente fomentar la ampliación de la capacidad de gestión y eficiencia del

13] Mols, Manfred: Lateinamerika – Hinterhof der USA oder “global player”? en: Politischen Studien, 57:407, mayo-junio 2006, pp. 70-79, insiste con razón: „Allí donde la soberanía nacional prevalece como la única línea que guía el comportamiento internacional y la política exterior, se torna directamente imposible concretar participaciones vinculantes en procesos de fusión parciales con otros”, p. 76.

estado, mediante el apoyo a las instituciones democráticas e impedir que el desarrollo social quede cedido principalmente a los mecanismos del mercado, sobre todo para lograr imponer los principios del estado de derecho como base para mejorar la justicia social.

En lo referente a las relaciones entre los países, es necesario fomentar de manera sistemática políticas que apunten a reducir conflictos dentro de la región – entre las que se cuentan principalmente medidas de confianza mutua de naturaleza política, económica o militar; también, y sobre todo, entre distintos modelos de estado y de desarrollo.

Todos los intentos de cooperación e integración deben ser apoyados aun cuando no respondan a la lógica y a las etapas del proceso de integración europea o sean eventualmente vistos en forma negativa por los EE.UU., ya que, precisamente, este país no debe ser considerado como el “norte de la política exterior alemana” en lo que respecta al tratamiento de América Latina¹⁴. Como alternativa o bien complemento de los acuerdos bilaterales de libre comercio con los EE.UU., los acuerdos de asociación con la UE, brindan a la región un instrumento importante para la diversificación en su política exterior y económica.

Tampoco debe descuidarse el perfil bilateral frente a la región ni seguir reemplazándolo por políticas “comunitarizadas” de la UE. Esto vale principalmente para todas aquellas áreas políticas en las que la República Federal de Alemania ostenta una cierta posición de liderazgo: como en el fomento de la democracia, la política medioambiental y la cooperación científico-técnica.

Finalmente, en cuestiones de economía internacional es necesario estar dispuestos a enfrentar los conflictos de intereses internos en el seno de la UE y los transatlánticos, con los Estados Unidos, y hacer concesiones reales en cuestiones referidas al acceso de la región al mercado. Así, un tratado de asociación con el MERCOSUR – cuyo socio comercial más importante es la UE – solo podrá concretarse sobre la base de concesiones amplias, principalmente del lado europeo, que constituyan un aporte considerable –mucho más allá de la utilidad económica para ambas partes – para consolidar la región.

III. Escenarios: “¿Aislamiento o integración?”

III.1 El “extremo occidente” como perdedor de la globalización

En el 2020, la región habrá alcanzado un alto grado de marginalidad en el sistema internacional y se habrá vuelto aún más heterogénea dentro de cada país y entre los países que la conforman. Mientras que México y Centroamérica, al igual que gran parte del Caribe, incluyendo a Cuba con su riqueza energética, se habrán adherido directamente a una “Comunidad de América del Norte”, bajo el liderazgo de unos Estados Unidos fuertemente “latinizados” en su política interior, o bien estarán asociados con ellos, América del Sur no habrá logrado, pese a diversos y prometedores intentos – sobre todo, el Mercosur –, crear una estructura de cooperación e integración sostenible y con capacidad de alianza. En algunos momentos, las concepciones intraregionales en esta parte del continente habrán sido tan diversas que hasta habrá llegado a contarse con la posibilidad de que América Latina se dividiese geográficamente en una parte pacífica y otra atlántica. En este punto, debido a su política económica y a su estrecha colaboración con los Estados Unidos, la mayoría de los países, desde México hasta Chile, se considerarán los “modernizados” de acuerdo con las reglas del mercado, mientras que los modelos de desarrollo,

14] Hellmann, Gunther: Agenda 2020: Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, N°9/2003, pp. 39-50: p.: 48.

desde Venezuela hasta Argentina, serán objetados tanto por los países de la parte pacífica como por los Estados Unidos, como un regreso a formas ya superadas de intervención del estado. Debido a la falta de interés de sus vecinos en aceptar su papel de liderazgo, Brasil habrá ido liberándose, poco a poco, de sus responsabilidades regionales y ampliando sus estrechos lazos políticos y económicos con India, China y Rusia, en virtud de su posición sobresaliente como uno de los principales productores de alimentos y energía en el mundo. Por razones tanto tecnológicas como de *estatus*, y pese a la decidida resistencia de los Estados Unidos, Brasil se habrá convertido en un miembro más del club de las potencias atómicas, como reacción ante a la proliferación de nuevos estados nucleares¹⁵. Los conflictos del resto de los países de la región por obtener un mejor acceso a las fuentes de energía y a los mercados habrán ocasionado una serie de conflictos limítrofes de corto plazo y también un pequeño número de desplazamientos de límites.

La democracia habrá podido mantenerse en la región bajo distintas formas, incrementándose de manera considerable la participación de grupos étnicos en los países andinos y acentuándose la pérdida del rol de los partidos tradicionales. El cambio de elite, generado por estas circunstancias, habrá traído aparejadas grandes inestabilidades y crisis sociales que habrían acentuado la marginalización de América Latina como actor en el sistema internacional. La diversidad de modelos de desarrollo y la falta de predisposición para una colaboración concreta en la región habrán empeorado, con excepción de Brasil, la competitividad internacional, contribuyendo así a un retroceso en el crecimiento económico de la región. La incapacidad de la mayoría de los países para crear una conciliación social y el abismo entre las promesas electorales y las mejoras sociales reales habrán reducido la legitimidad de los gobiernos democráticos, aumentando el papel tanto de la economía informal como del crimen organizado y provocando un incremento aun mayor de las cifras de emigración. Los partidos y la justicia habrán seguido perdiendo legitimidad y ahora sólo seguirán siendo factores relevantes para una parte de la sociedad. Los conflictos políticos internos constantes en la región habrán conducido a una serie de medidas de fuerza estatales, hacia adentro y hacia fuera, que habrán otorgado a los militares un papel preponderante, sin que hayan asumido oficialmente el poder en ninguno de los países. Sin embargo, debido a las inestabilidades nacionales y regionales, la demanda de seguridad se habrá hecho cada vez más fuerte y, en vista del aumento de la criminalidad organizada relacionada con la violencia y las drogas, el despliegue institucional y financiero para la seguridad, tanto pública como privada, en la región se habrá incrementado enormemente, aunque, dada la gran cantidad de conflictos entre los países, no habrá sido posible desarrollar una nueva estructura de seguridad regional, luego de que una serie de países latinoamericanos hubiesen seguido el ejemplo de México y, no solo abandonado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), sino, además, renunciado a la colaboración militar con los Estados Unidos.

Con excepción de Brasil, la región se ve como una de las perdedoras de la globalización, ya que sus socios tradicionales, Estados Unidos y Europa, habrán reducido notablemente sus relaciones con la región, y Asia – con excepción de su interés constante en las materias primas – tampoco habrá creado muchas relaciones profundas más allá de Brasil, aunque China, al mismo tiempo, habrá inundado la región con sus productos industriales, reduciendo a América Latina, cada vez más, al papel de suministrador de materias primas. Con el envejecimiento creciente de la sociedad en América del Sur – otro resultado de la emigración permanente – y la ausencia de una cohesión nacional o regional debido a la falta de predisposición a reformar y adaptar sus diversos modelos de desarrollo, las elites se aferrarán mayoritariamente a sus “valores occidentales” y se considerarán como democracias consolidadas, sin poder, no obstante, poner en práctica esos valores democráticos en la mayoría de sus sociedades. En una sociedad internacional cada vez más abierta y

15] Weber, Steven et al.: How globalization went bad, in: Foreign Policy, Washington D.C., January-February 2007, pp.: 48-54, p. 52, describe esa necesidad: “Having your own nuclear weapon used to be a luxury. Today, it is fast becoming a necessity”.

competitiva, la región habrá perdido, a fines del siglo pasado y a principios éste, el tren de la modernidad, debido a la absoluta falta de predisposición de la mayoría de sus elites a efectuar transformaciones sociales radicales; y a la falta de eficiencia para manejar sus recursos humanos y económicos; y demasiadas escasas inversiones a futuro¹⁶.

La UE se habrá consolidado, y estará comprometida casi exclusivamente con la política europea, dedicando a Rusia y el Medio Oriente, su política exterior y seguridad y ampliando a Asia los intereses de su política económica, ya que esta región se habrá vuelto cada vez más importante como socio general en la globalización. América Latina habrá seguido perdiendo su participación en el comercio y las inversiones en la UE y, desde el punto de vista europeo solo se considerará estratégicamente importante en lo concerniente a algunas materias primas, ya que el incremento de producción de alimentos y forraje genéticamente modificados habrá provocado la disminución de estas importaciones en forma considerable. La triada entre los Estados Unidos, América Latina y Europa a la que se aspiraba a fines del siglo pasado¹⁷ habrá cedido ante el triángulo más efectivo constituido por los Estados Unidos, América Latina y China¹⁸. En vista de la incapacidad de la mayoría de las sociedades de la región para solucionar de manera satisfactoria sus problemas de transformación en beneficio de la mayoría de la población y para superar su estilo político comprometido exclusivamente con sus asuntos internos, Alemania habrá aceptado sin remordimientos este desarrollo de la región, debido al gran número de otras prioridades internacionales. Por cierto, esto no habrá afectado a la cooperación científico-técnica, sobre todo en el sector energético – como, por ejemplo, en la cooperación para la construcción de los numerosos reactores nucleares¹⁹ y el desarrollo de combustibles biológicos –, mientras que la tendencia a la cooperación en asuntos de política ambiental internacional, que originalmente parecía la más prometedora, se encontrará en descenso.

III.2 El sur integrado como socio en un mundo multilateral

A pesar de su desdoblamiento regional en una parte norte orientada más bien hacia los Estados Unidos, la “Comunidad de América del Norte”, y una “Unión de Naciones Suramericanas” (Unasur), América Latina habrá logrado sobrevivir a las transformaciones radicales en el sistema internacional, conservando en forma relativamente intacta sus estructuras democráticas y su identidad cultural. La división, a su vez, se habrá debido esencialmente al atractivo de los Estados Unidos, no solo como mercado y *meltingpot*, sino también como factor de estabilidad y seguridad, mientras que por su parte, estos habrían visto a México, Centroamérica y el Caribe como su área de influencia casi exclusiva, entre otras cosas por motivos de su propia seguridad, y al extender la “Comunidad de América del Norte”, habrán hecho toda una serie de concesiones a estas subregiones, principalmente a México – sobre todo en lo referente a las políticas comercial y migratoria – con el fin de poder crear un mercado común que incluyera la decisiva interconexión energética. A todo esto, México habrá logrado conservar a través de sus estrechos lazos con la Unasur, al menos, parte de su antiguo rol de liderazgo en América Latina y su función de puente entre las culturas políticas, tan diversas, de América del Norte y del Sur, aunque su integración tan profunda con los Estados Unidos habrá reducido mucho su papel global. A pesar de los diversos intentos realizados, no habrá sido posible crear una zona de libre comercio entre América del Norte y América del Sur, de modo que la OEA habrá quedado como el único enlace institucional entre ambos bloques.

16] Naim, Mosés: The lost continent, in: Foreign Policy, November-December 2006, Washington D.C., pp.40-47; ver también: Drekonja-Kornat, Gerhard: Das Ende Lateinamerikas? en: Blätter für deutsche und internationale Politik, N°11/2006, pp.1373-1379.

17] Grabendorff, Wolf: Triangular relations in a unipolar World: North America, South America and the EU, in: Grabendorff, Wolf/ Seidelmann, Reimund (Eds.): Relations between the European Union and Latin America, Baden-Baden, 2005, pp.43-69.

18] Tokatlian, Juan Gabriel: Latin America, China, and the United States: a hopeful triangle, en: Open Democracy, 9.02.2007, (www.opendemocracy.net).

19] Véanse las numerosas discusiones sobre el rol más importante que ocupará en el futuro en la región la energía nuclear, que el Secretario General de la OEA también apoya. Insulza, José Miguel: La energía nuclear para la paz, en: La Tercera, Santiago de Chile, 18.02.2007, p. 3.

El interés más bien escaso de los Estados Unidos en América del Sur – pese a las tensiones constantes motivadas por la producción de drogas en los países andinos y a las iniciativas de Brasil y Venezuela en materia de política energética (*biofuel* y *petrodiplo-macia*) – le habrán dado a la región, a principios de siglo, la posibilidad de iniciar un desarrollo autónomo que habrá tomado como ejemplo el ascenso de Asia y habrá sabido aunar el funcionamiento exitoso de las democracias formales con una competitividad en el plano internacional. Si bien en un principio habrían predominado las situaciones de conflicto intraregionales causadas por los diversos modelos de desarrollo y alianzas, que amenazaban aparentemente el proceso de integración, Brasil habrá logrado conciliar mediante una hábil política limítrofe, con medios económicos y políticos, los intereses de una CAN en decadencia y del ampliado Mercosur, que no solo habrá traído aparejado un nuevo estilo de cooperación en la Unasur, sino que, además, habrá establecido una estructura de seguridad regional sudamericana cuya capacidad militar, hasta el momento, habría sido usada por la ONU, sobre todo, para misiones de paz.

Lo que habrá resultado innovador en este proceso habrá sido el reconocimiento de la necesidad de efectuar reformas radicales – sobre todo sociales– y de redefinir el papel del estado, algo que en algunos países se habrá transmitido e impuesto políticamente solo tras superar grandes dificultades. Este proceso de transformación también se habrá generado a partir de una exitosa política de redistribución en Brasil. La lenta reestructuración de los distintos modelos de desarrollo y la creación relativamente rápida del mercado interno sudamericano habrá llevado a una disminución lenta, pero exitosa, de las inestabilidades regionales y nacionales y a una disminución de las desigualdades sociales y regionales. En este punto se habrían impuesto como instrumentos de desarrollo la ampliación de una infraestructura regional y la implementación masiva de fondos estructurales, lo cual habrá llevado también a una reducción considerable de los conflictos intraregionales. América del Sur habrá conseguido, en este proceso, independizarse por completo de las importaciones de energía mediante la utilización e integración inteligente de las energías existentes y la ampliación de las energías renovables. Con todo, no habrá podido alcanzar la posición que buscaba como plataforma de producción global a causa de la ventaja de Asia en cuanto a las capacidades industriales y de investigación, así como a la falta de confianza de las empresas multinacionales en la predictibilidad de las políticas nacionales. En cambio, el procesamiento de las materias primas minerales, tan abundantes en la región, habrá contribuido, junto con la expansión del *agrobusiness* – cuestionable desde el punto de vista social –, a que la balanza de exportaciones haya sido muy positiva. La fuerte diversificación de los flujos comerciales, con una cierta concentración en las relaciones sur-sur, podría haber compensado la pérdida parcial de mercados tradicionales en la Comunidad de América del Norte y en la UE.

Por cierto, el desarrollo democrático en la región no siempre habrá estado a la altura de los resultados esperados; principalmente el fracaso de los partidos, que ya había comenzado a advertirse a comienzos de siglo, habrá llevado a que en numerosos países de la región se consolidara – con frecuencia casi sin el freno de la oposición nacional – una forma de régimen más bien autoritaria de “caudillos”, incluso frecuentemente reelegidos gracias a las ventajas económicas y sociales, muchas veces claramente palpables para la mayoría de la población, mientras que, del lado de la oposición, las quejas, sin duda justificadas, habrán apuntado a la pérdida de pluralismo y a las restricciones del estado de derecho. En este aspecto, los críticos también habrán advertido el “ejemplo” de Asia. Sin embargo, habrá que reconocer que en todos los países se registran estándares de derechos humanos altos y que los militares sudamericanos poseen una actitud claramente democrática. A pesar del fortalecimiento general del estado, la problemática de la seguridad pública continuará requiriendo una atención adicional en la región, debido a que algunos países habrán caído en descrédito, no solo por la violencia de las protestas

sociales, sino también por la criminalidad transnacional ilimitada, y a que la colaboración de los órganos policiales y de la justicia en la región aún dejará mucho que desear.

Mientras que, debido a su pertenencia formal o informal a la Comunidad de América del Norte, los países del norte de América Latina desempeñarán un papel más bien secundario en las organizaciones internacionales y votarán principalmente alineados con los Estados Unidos, la Unasur se habrá convertido en un socio importante para la UE dentro de un orden mundial de orientación multilateral. Así, por ejemplo, en diversas consultas con la UE y a través de iniciativas propias, habrá contribuido, en gran medida, a desarrollar instrumentos fundamentales de la *global governance*, tanto en materia de arquitectura financiera y de reforma de la OMC como también en la creación de una Organización Mundial del Medioambiente. Por sus estrechas relaciones con África y Asia se habrá transformado en una aliada central de la UE para las políticas de paz y medioambiente, mientras que, en cuestiones relacionadas con el comercio mundial funcionará, sin lugar a dudas, como el “portavoz del Sur”, criticando frecuentemente las ventajas inmanentes del sistema, dentro del orden de la economía, que disfrutaban las economías nacionales de los países desarrollados.

La UE, que habrá salido fortalecida de las numerosas crisis padecidas tanto a escala transatlántica como en su propio seno, habrá alcanzado, entretanto, también una posición como *global player* en la que, en su calidad de “madre de la integración”, puede aparecer como *rulemaker* y no solo como *ruletaker*, tanto en la formulación de las reglas para la globalización económica, como también y especialmente en lo referente a las nuevas estructuras de alianzas y de seguridad. La capacidad de integración de la UE, que a menudo había sido puesta en duda a principios de este siglo, le habrá otorgado, desde entonces, una legitimidad en lo relativo a la política exterior que resultará beneficiosa especialmente en su relación con las regiones del sur, que estarán en proceso de integración. A la República Federal de Alemania, en su calidad de motor histórico de la integración europea, esta circunstancia le habrá deparado unas ventajas especiales como socia en la política externa y en la formulación de reglas políticas y de mercado, lo que contribuirá al aumento de su importancia en América Latina. En este punto, la capacidad de Alemania como socio parcial pero confiable en la modernización del estado – que en América Latina estuvo totalmente relegada durante décadas en pos de la modernización de la economía – se habrá develado como central.

IV. Márgenes de actuación para la política alemana: “Un socio parcial”

En vista de estos escenarios para el desarrollo de la región, tanto Alemania como la UE solo pueden ser un socio parcial, cuya influencia sobre el desarrollo social y económico de América Latina seguirá siendo muy limitada en el futuro. Sin embargo, a través de una relación de colaboración, Alemania puede contribuir, en cierta medida, a fijar el ámbito y la forma que pueda alcanzar la capacidad de alianza de América Latina en el sistema internacional. Su principal socio “estratégico” en la región debería seguir siendo Brasil, entre otras cosas para conservar a este importante *global player* – entre Estados Unidos y Asia – como socio de alianzas para la UE, al menos en determinadas áreas²⁰. De esta manera, una orientación bilateral en el trato con cada uno de los países, pero también con la región, promete una mayor eficiencia y una percepción mejorada de ambos lados. Así, por ejemplo, con Brasil en los temas

20] Viola, Eduardo: Brazil in the politics of global governance and climate change, 1989-2003, Working Paper N°CBS-56-04, 2004, Centre of Brazilian Studies, University of Oxford.

globales²¹; con Colombia en problemas de políticas de seguridad; con Bolivia en materia de políticas de desarrollo; y con Chile en cuestiones de política social. En el caso de las organizaciones regionales, el Grupo de Río y la CAN son modelos bastante obsoletos que siguen subsistiendo, mientras que la Unasur – sobre la base del Mercosur – podría desarrollarse bajo el liderazgo de Brasil hasta convertirse en un modelo de integración adaptado a las necesidades de la globalización, al cual Alemania debería dedicarle especial atención.

IV.1 Definir los intereses alemanes

También en la política exterior menos puede llegar a ser más. En lugar de tener presencia en (casi) todos los países con diferentes programas, Alemania debería formular claramente cuáles son sus intereses en la región y definir los sectores y los temas en los cuales pretende comprometerse o bien invertir. Esto desatará inevitablemente críticas, tanto en Alemania como en América Latina, pero el concentrarse en preservar los intereses prioritarios – políticos, sociales, económicos y culturales – desarrollaría de un modo más transparente el vínculo con la región y reduciría los costos de las expectativas defraudadas de ambas partes. Para ello, el trabajo pesado de evaluar los intereses debe realizarse en Alemania, involucrando a los actores no estatales. Con esto Alemania se convertirá en un socio parcial, pero predecible, para la región.

IV.2 Armonizar la política europea

Seguramente no es una tarea fácil armonizar una variedad de políticas e intereses nacionales, pero, sorprendentemente, en este caso quizá sea menos difícil si se compara la región con otras más conflictivas en las que persisten intereses históricos y estratégicos considerablemente más importantes entre los países miembros. En cualquier caso, habría que encontrar fórmulas que compensaran la pretensión española de ser el único representante de la política europea en América Latina, lo que contribuyó a que la política común de la UE quedara desdibujada, y no guarda relación con el peso efectivo de los intereses alemanes, británicos franceses e italianos en la región. Solo una división clara entre las políticas bilaterales y las comunitarias podrá contribuir a mejorar en la región tanto la propia imagen de la UE como la de sus Estados miembros. La posición de Alemania en América Latina se vería fortalecida tanto exponiendo las divergencias de intereses que existen en la UE (por ejemplo, el efecto negativo que produce la política agraria de Francia en las negociaciones entre la UE y el Mercosur) como interviniendo activamente para lograr que se acepten inquietudes regionales específicas, más bien de corto plazo, tales como introducir mejoras en el régimen bananero y en la regulación del mercado alimenticio de la UE; hacer extensiva la condonación de las deudas en el Club de París; o facilitar la transferencia de tecnología. Esto no solamente mejoraría el perfil propio en América Latina, sino que además favorecería la predisposición de la región a aliarse con la UE en la cooperación global.

IV.3 Aceptar la diversidad latinoamericana

En Brasil, Chile o México, Alemania y la UE se consideran socios muy diferentes con intereses absolutamente divergentes. El intento de la UE de tratar a América Latina como un bloque y definir intereses políticos comunes a pesar de los acuerdos de políticas comerciales de ningún modo idénticos, que además deberían basarse en una visión de mundo compartida a la que resulta muy difícil llegar, sobrecargó hasta el momento la cooperación biregional en forma sin duda innecesaria. Esta percepción se basó en la idea de que

21] Schirm, Stefan A.: Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens [Indicadores de liderazgo y variables de explicación de la nueva política internacional de Brasil], en: Lateinamerika Analysen 11/ 2005, IIK Hamburg, pp. 107-130. Sobre este punto: 125-127.

América Latina atravesaría en el futuro un proceso de unificación semejante al de Europa, cuando, en realidad, la región más bien parece estar adquiriendo un perfil cada vez más heterogéneo en cuanto a sus modelos de desarrollo y sus formas políticas. No puede ser casualidad que las formas de asociación con la UE de mayor alcance hayan sido logradas precisamente por dos Estados individuales: México y Chile – aunque, ciertamente, por motivos muy diferentes –, mientras que las negociaciones *group to group* con los modelos de integración subregionales no solo resultan difíciles, sino además inacabables. En virtud de la posición que ambos países ostentan en el plano internacional, el trato con México, pero sobre todo con Brasil, debería adquirir en la política alemana un rango distinto del que se les otorga a otros estados o subregiones, sobre todo en lo referente a todas las cuestiones relativas a la *global governance*. La participación de Brasil y de México en las reuniones del G-8 expresa ya una política en ese sentido, que a su vez debería reflejarse en la incorporación de Brasil a la OCDE –donde México ya es miembro desde 1994–. Por cierto, es necesario aceptar esta diversidad no solamente en relación con la envergadura, el poder económico y la reputación internacional, sino también en lo que concierne a los modelos de desarrollo y los estilos políticos fuertemente contrastantes en América Latina.

IV.4 Defender la democracia del estado de derecho

La República Federal haría bien en ampliar su papel en lo tocante a mantener la gobernabilidad en sociedades polarizadas, esforzándose por consolidar la democracia, implementar medidas para reformar el estado de derecho y fortalecer la sociedad civil y, al mismo tiempo, recalcar con más fuerza sus preferencias políticas en la región. Para ello, convendría llevar a cabo una acción concertada dirigida a modernizar el estado, que apuntara tanto a mejorar las posibilidades de intervención del estado en el desarrollo político y económico como también a alcanzar la transparencia necesaria y la *accountability* de las medidas estatales. Por cierto, esto no puede lograrse sin enfatizar la importancia de la división de poderes y sin el fortalecimiento continuo tanto de los partidos y los sindicatos como de la sociedad civil en tanto elementos constitutivos de una sociedad democrática. Al mismo tiempo, no hay que aceptar la “salida” de la militarización²², demasiado típica para la región y para algunas de sus polarizadas sociedades. En vista de la diversidad de las estrategias políticas y de desarrollo nacionales y de las velocidades dispares con las que los estados latinoamericanos avanzan en su modernización y se integran en el proceso de globalización, una política semejante deberá tener una dosis especial de flexibilidad y paciencia, por lo que plantea grandes exigencias al trabajo de las organizaciones alemanas interlocutoras.

IV.5 Disminuir las desigualdades sociales

La condición *sine qua non* para disminuir la desigualdad es mejorar la gobernabilidad y fortalecer la democracia y el estado de derecho, aunque este objetivo suele estar en los últimos puestos entre las listas de prioridades de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. La República Federal no debería dejar pasar ninguna oportunidad de hacer referencia a este punto decisivo del estado social sin el cual no cabe esperar que disminuyan los conflictos sociales ni la criminalidad. Porque una nación no se basa en banderas, uniformes o himnos, sino en experiencias vividas de solidaridad social. Si bien la política de la UE, que ubica el concepto de “cohesión social” en el centro de los esfuerzos bregionales, apunta en la dirección correcta, no recalca con suficiente claridad que la puesta en práctica de este concepto requiere, en primer lugar, un cambio radical en la forma de pensar de las elites latinoamericanas y, más allá de eso, una clara política de redistribución en favor de los sectores más desfavorecidos de la población; además de una política

22] Compárese por ej.: International Crisis Group: Venezuela: Hugo Chavez's Revolution, Latin American Report 19, (22.02.2007), Bruselas, sobre este punto: pp. 16-17.

orientada hacia el futuro en lo referente a la movilidad social (oportunidades de educación y formación). Alemania debe asumir que su compromiso consecuente en favor de una política de estas características implica aceptar un conflicto de objetivos en su propio espectro de intereses y una cooperación con nuevas elites en algunos estados de la región.

IV.6 Promover la integración regional

Las experiencias sufridas con la reunificación y con la integración europea desarrollaron en la política alemana una capacidad que todavía requiere la región y que le permite a la República Federal asumir un rol de liderazgo en la promoción de las iniciativas de integración regional y subregional. No obstante, es necesario tomar más en consideración de lo que se ha hecho hasta ahora las absolutamente diferentes circunstancias y requisitos históricos en América Latina. Así, es probable que en este momento sea más importante apoyar las políticas vecinales – tomando como ejemplo las relaciones franco-alemanas o las polaco-alemanas – que promover los parlamentos regionales (Parlacen, Parlandino, Parlasur) en América Latina, cuando en la mayoría de los casos ni siquiera los parlamentos nacionales tienen un papel importante en el proceso de toma de decisiones políticas – sobre todo, de políticas exteriores –. Alemania también cuenta con una posición de partida privilegiada en la cooperación bilateral en relación con la profundización de la cooperación transfronteriza y a la ampliación de las medidas de fomento de confianza mutua, pero también en cuanto al fomento de la revisión y asunción conjunta del pasado. Aunque todos estos esfuerzos se verán debilitados si no se logra – sobre todo en el caso del Mercosur – que la UE haga concesiones sustanciales, que contribuirían mucho más que otras medidas a estabilizar los esfuerzos integradores en la región.

IV.7 Exigir responsabilidad global

La “visión conjunta del mundo” de ambas regiones, proclamada una y otra vez por la UE, se ha perdido por completo debido a los necesariamente muy distintos niveles requeridos para la adaptación al proceso de globalización de las dos regiones. La conjunta identificación con el concepto de multilateralismo debería ser aprovechada por Alemania, en vista de la responsabilidad global común, con ofertas específicas para la cooperación a largo plazo. Sin duda, esto también incluye consensuar las iniciativas y las intenciones de regulación en relación con los efectos del cambio climático, no solo en lo referente al consumo energético, la expansión de las energías renovables y el comercio de emisiones, sino también en la realización de esfuerzos conjuntos para la conservación del aire, el agua y los bosques o bien la biodiversidad en general, de la que ninguna otra región en el mundo está tan nutridamente provista como América Latina. Pero en cuanto a la responsabilidad global a exigir, ésta también incluye, sobre todo, la predisposición política de la región a contribuir constructivamente en la solución de sus propias situaciones de conflicto centrales en lugar de esperar, en virtud de un concepto de soberanía mal entendido – que ya no parece encajar demasiado en el nuevo orden mundial globalizado –, que las soluciones a sus conflictos vengan exclusivamente de afuera – sobre todo de los Estados Unidos. Esto significa tanto contribuir a acabar con la guerra interna en Colombia como asumir la responsabilidad regional en lo relativo al proceso de transformación en Cuba, especialmente complejo desde el punto de vista de la política interna, económica y externa. Si Alemania consigue profundizar el interés de la región por su propio rol global y las necesidades de cooperación asociadas a ello, quedaría resuelto por completo no solo el problema de “estar a la misma altura” que Europa, sino también la asociación en cuestiones futuras en beneficio de ambas partes.

El autor: Wolf Grabendorff es Director del Centro de Competencia para Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich-Ebert-Stiftung, con sede en Santiago de Chile.



Compass 2020

Germany in international relations

Aims, instruments, prospects

- Reinhard Krumm, Central Asia – The Struggle for Power, Energy and Human Rights, January 2007
- Britta Joerißen, The Balkans – On War, Peace and Europe, January 2007
- Andrä Gärber, The Middle East and North Africa – A Gridlocked Region at a Crossroads, January 2007
- Wolfgang Hein, Global Health – a policy field of underestimated importance, February 2007
- Matthes Buhbe, The Main Features of a German Strategy towards Russia, March 2007
- Ernst Hillebrand, Too many or too few? Demographic growth and international migration, April 2007

- China
- Climate change
- European integration
- India
- Post-communist area
- South-East Asia
- Sub-Saharan Africa
- Transatlantic relations
- Democracy promotion
- Energy security
- Human rights and social issues
- International assignments
- Multilateral institutions
- Organised crime
- Peace-building
- Proliferation / armament
- Religion and politics
- Terrorism
- World economy

